



Ministero
dell'Economia e delle Finanze

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO - FINANZE
SERVIZIO INTERPELLAZIONI

Question Time
n. 5-02122
VI^a Comm. Finanze
On. Zanetti e Sottanelli

ELEMENTI DI RISPOSTA

Con il documento in esame gli Onorevoli interroganti chiedono al Governo di rivedere quanto prima la Convenzione tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle entrate nella parte connessa all'individuazione degli obiettivi incentivati che rilevano ai fini della parte variabile della remunerazione dei dirigenti dell'Agenzia delle entrate avendo riguardo al recupero del gettito evaso e al tasso di vittoria in contenzioso.

Al riguardo l'Agenzia delle entrate evidenzia quanto segue.

In relazione all'obiettivo di recupero di gettito nella Convenzione predetta, che relativamente al 2013 è stato fissato in misura pari ad almeno 10,2 miliardi di euro gli Onorevoli interroganti sostengono che *«considerata l'aleatorietà intrinseca dell'attività di controllo» la previsione di un obiettivo quantitativo di tipo monetario sarebbe «a dir poco incoerente e suscettibile di trasformare la mission dell'Agenzia da quella di "cercare gli evasori" a quella di "trovare gli evasori"», con l'ulteriore notazione che «quando il compito non è cercare, ma trovare, imbattersi in contribuenti onesti può diventare una diseconomia operativa rispetto agli obiettivi incentivati da "correggere" forzando magari pro fisco alcune interpretazioni»*

L'Agenzia ritiene opportuno segnalare un punto essenziale che non sembra essere sufficientemente evidenziato nel ragionamento contenuto nell'interrogazione.

L'obiettivo che l'Agenzia si impegna a raggiungere non è quello di emettere avvisi di accertamento per un dato importo complessivo (appunto i 10,2 miliardi fissati dall'Autorità politica), ma di recuperare effettivamente quell'importo di somme evase. In altre parole, affinché

l'obiettivo possa ritenersi raggiunto, ciò che viene in rilievo non è quanto è stato accertato, ma quanto è stato riscosso a titolo definitivo.

Deve trattarsi, insomma, di somme recuperate che non sono più in alcun modo *sub iudice*, o perché la legittimità del prelievo è stata accertata dai giudici tributari con sentenze passate in giudicato o perché essa è stata riconosciuta dallo stesso contribuente con la sua adesione all'accertamento o mediante istanza di conciliazione nel giudizio eventualmente promosso contro l'amministrazione.

Quindi, non tanto di aleatorietà del controllo deve parlarsi, quanto piuttosto di aleatorietà degli esiti di un contenzioso tributario, la cui incertezza è legata alla notevole complessità della normativa tributaria, caratterizzata da non poche incongruenze, anche per il sovrapporsi delle norme nel corso del tempo.

Nell'ottica della *tax compliance*, l'Agenzia ha più volte sottolineato la necessità di un profondo e organico ridisegno riformatore da parte del Legislatore nell'intento di semplificare il più possibile ai contribuenti l'adempimento degli obblighi tributari e di facilitare, di riflesso, anche il lavoro degli operatori del Fisco. L'obiettivo di vittoria in contenzioso assegnato all'Agenzia e stabilito nella Convenzione è semplicemente frutto di una valutazione improntata a realismo e ragionevolezza, mentre un obiettivo diverso – nell'ordine dell'80% o del 75% di vittoria, quale suggerito dagli interroganti - sarà sicuramente possibile in un sistema fiscale profondamente rinnovato e semplificato.

Chiarita la natura dei due obiettivi fissati nella Convenzione e sui quali si appuntano i rilevi formulati nell'interrogazione, è opportuno delucidarne la logica incentivante.

Il sistema della Convenzione, su cui si basa il rapporto fra Autorità politica ed agenzie fiscali, prevede l'erogazione di una quota incentivante all'Agenzia nel suo complesso, al raggiungimento degli obiettivi assegnati, che non sono solo quei due fin qui esaminati, ma anche altri, riguardanti le diverse attività dell'Agenzia, e in particolare, oltre a quella del controllo fiscale, quella dei servizi di informazione e assistenza ai contribuenti, nonché quella dei rimborsi d'imposte. E' il caso inoltre di precisare – con riguardo a illazioni ricorrenti circa presunte "taglie per la caccia

agli evasori” – che per nessun dipendente la misura del premio è correlata all’importo di accertamenti emessi e andati a buon fine.

Sulla base di accordi sindacali, che riguardano non solo la dirigenza – come sembrano credere gli interroganti – ma tutto il personale, la quota si ripartisce tra i singoli uffici e i singoli appartenenti all’ufficio e remunera l’intera gamma delle attività svolte, tenendo conto della quantità e della qualità del lavoro svolto in ogni settore (*front office, back office, verifiche esterne all’ufficio, ecc.*).

L’altro aspetto da sottolineare è che i criteri di ripartizione dei premi fra gli uffici dell’Agenzia e all’interno degli uffici sono chiari, trasparenti e pubblici, perché sono contenuti in accordi sindacali che, conformemente al disposto degli articoli 55, comma 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 e 21, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare nei loro siti istituzionali.

Per quanto poi riguarda, più in particolare, gli importi della retribuzione di risultato dei dirigenti, così come riportati nell’interrogazione, si fa presente che i valori massimi sono stati ridotti a seguito del tetto posto alla retribuzione complessiva dei dirigenti pubblici di vertice dall’articolo 23-ter del decreto legge n. 6 dicembre 2011, n.201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Il tetto è quello del trattamento retributivo del primo Presidente di Corte di Cassazione e corrisponde attualmente a un importo totale di € 311.658,53, sicché, per i dirigenti di prima fascia dell’Agenzia, la retribuzione di risultato per la funzione più elevata si è ridotta da € 107.981, 43 a € 55.816, 97.

Da ultimo, a parere dell’Agenzia, occorre rilevare che la norma di legge che ha previsto - in relazione all’obiettivo di recupero del gettito evaso - incentivi al personale dell’amministrazione finanziaria è stata introdotta nel 1997, oltre 15 anni fa.

La polemica relativa alla previsione di questi incentivi si è fatta però sempre più insistente (fino a parlare, appunto, di “premi per la caccia agli evasori”) solo negli ultimi cinque anni, a seguito, presumibilmente, dei notevoli incrementi di recupero di gettito registrati in quest’arco di

tempo (l'incremento è stato di oltre l'80% dal 2008).

L'Agenzia delle entrate ribadisce di porre in essere quotidianamente attraverso l'indubitabile dedizione, impegno e capacità di tutto il proprio personale ogni sforzo, affinché l'attività del controllo fiscale venga espletata con equilibrio e senso della misura, condizioni queste indispensabili per la *tax compliance* e la costruzione del rapporto di fiducia fra Stato e cittadini.

In merito alla Convenzione con l'Agenzia delle entrate il Dipartimento delle finanze fa presente quanto segue.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 assegna all'Agenzia delle Entrate il compito "*di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale*", oltre a quelli recentemente acquisiti in materia di servizi catastali, geotopocartografici e relativi alle conservatorie dei registri immobiliari in seguito all'incorporazione della ex Agenzia del Territorio.

Coerentemente con la definizione della *mission* dell'Agenzia come sopra delineata, la Convenzione prevista dall'articolo 59 del citato decreto declina il piano delle attività nelle aree strategiche mediante obiettivi e target relativi ai servizi e ai controlli. L'obiettivo di massimizzare il livello di compliance viene dunque perseguito sia mediante l'assistenza ai contribuenti "*compliant*", al fine di supportare la platea di coloro che sono orientati all'adempimento, sia tramite il contrasto all'evasione e all'elusione e l'effetto di deterrenza che ne consegue.

Il piano delle attività contiene una batteria di indicatori che devono essere valutati complessivamente e contestualmente al fine di rendere possibile la comprensione del livello quali/quantitativo dell'azione dell'Agenzia. Pertanto, in tale ottica, si è scelto di indicare in Convenzione a partire dall'esercizio 2012, l'obiettivo relativo alle riscossioni complessive in quanto indicatore sintetico di *outcome* con una forte valenza informativa nei confronti degli *stakeholder* e di indirizzo nei confronti dell'Agenzia, anche in considerazione dell'inserimento di tale contributo nelle poste attive del Bilancio dello Stato.

Peraltro, si osserva che, ai sensi del comma 4 del citato articolo 59, la quota incentivante deve essere connessa non solo al raggiungimento degli obiettivi della gestione ma anche, in

particolare, al *“recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguito”*.

Ovviamente, sia in sede di pianificazione che di monitoraggio e di verifica del livello di conseguimento degli obiettivi il pannello degli indicatori viene valutato complessivamente e l'obiettivo di riscossione viene letto in maniera sistemica unitamente agli indicatori qualitativi.

Per quanto riguarda la numerosità dei controlli, l'azione dell'Agenzia, anche alla luce della contrazione di risorse in atto, si è orientata negli ultimi anni a realizzare un aumento dell'efficacia in termini di riscossione piuttosto che un incremento dei volumi di produzione; ovviamente in tale contesto l'aspetto qualitativo rileva in maniera preponderante.

L'azione di recupero dell'evasione è stata, dunque, indirizzata al miglioramento dell'efficacia dei controlli attraverso la selettiva verifica delle posizioni soggettive caratterizzate da situazioni di effettiva e consistente evasione tributaria, mentre l'attività di controllo è stata opportunamente guidata dall'analisi del rischio in modo da garantire sia il recupero dell'imposta evasa sia l'incremento della fedeltà fiscale.

Inoltre, la propedeutica analisi del rischio di evasione/elusione viene differenziata per ciascuna tipologia di contribuente, tenendo conto delle situazioni di maggiore rischio presenti in ciascun ambito territoriale in modo da intercettare i comportamenti evasivi che, per loro natura, si prestano ad essere sistematicamente reiterati e determinano quindi una perdita di gettito costante nel tempo.

La qualità di ciascun controllo, sia attività istruttoria esterna programmata (verifiche e controlli mirati) sia attività di accertamento, e.d. di iniziativa, viene migliorata mediante l'utilizzo di modalità istruttorie e metodi di indagine adeguati alle risultanze dell'analisi del rischio.

A conferma di tale strategia, in Convenzione viene indicato il numero complessivo degli accertamenti ed il numero totale dei controlli al fine di consentire all'Agenzia di tarare il bilanciamento tra le diverse tipologie di controllo sulla base delle più avanzate metodologie di analisi del rischio come sopra descritte.

Tutto ciò premesso, il Dipartimento esprime l'avviso di mantenere nella stipulanda Convenzione per il triennio 2014-2016, l'obiettivo di riscossione complessiva.

Per quanto riguarda la richiesta esplicitazione dei criteri di suddivisione a livello locale e di singoli uffici degli obiettivi individuati a livello nazionale, si fa, preliminarmente, presente che la quota incentivante prevista dal richiamato articolo 59 del citato decreto viene attribuita all'Agenzia sulla base dei risultati conseguiti secondo le modalità individuate per il calcolo del punteggio sintetico di risultato nell'allegato 3 alla Convenzione.

Detta quota di risorse remunera la *performance* complessiva dell'Agenzia e non può essere considerata direttamente connessa alla percezione della retribuzione di risultato da parte dei dirigenti dell'Agenzia stessa. A tale proposito l'unica previsione contenuta in Convenzione riguarda l'impegno da parte dell'Agenzia a *“destinare la quota incentivante al miglioramento delle condizioni di funzionamento ed al potenziamento della struttura, nonché alla corresponsione di compensi incentivanti al personale dipendente, sulla base di parametri attinenti all'incremento della qualità e della produttività dell'azione amministrativa. Le modalità per la ripartizione e la distribuzione al personale dipendente dei compensi incentivanti sono definite d'intesa con le Organizzazioni sindacali”*.

Pertanto, il Dipartimento precisa che la definizione dei criteri di ripartizione a livello territoriale delle somme riferibili alla quota incentivante non rientra nell'ambito delle materie oggetto di rapporto convenzionale, in quanto esplicitazione dell'autonomia gestionale e finanziaria attribuita alla stessa Agenzia delle entrate.